Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5969

06. 11. 96

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Marieluise Beck (Bremen), Annelie Buntenbach, Matthias Berninger, Andrea Fischer (Berlin), Rita Grießhaber, Antje Hermenau, Kristin Heyne, Monika Knoche, Kerstin Müller (Köln), Simone Probst, Christine Scheel, Irmingard Schewe-Gerigk, Ursula Schönberger, Werner Schulz (Berlin), Marina Steindor, Margareta Wolf (Frankfurt) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.
– Drucksachen 13/4941, 13/5935, 13/5936 –

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt ist desolat. Die Zahl der Beschäftigten sinkt, die Entlastungen durch Arbeitsmarktpolitik sind im Vergleich zum Vorjahr rückläufig. Auch wenn die augenblickliche Konjunkturkrise überwunden werden sollte, wird dies nicht zu der von der Bundesregierung in Aussicht gestellten Halbierung der Arbeitslosigkeit führen. Die Wirtschaftsforscher prognostizieren trotz eines unterstellten Wirtschaftswachstums von durchschnittlich 2,5 % für das Jahr 2000 sechs Millionen fehlende Arbeitsplätze in Deutschland.

Ein selbsttragender Aufschwung Ost ist nicht in Sicht. Nachdem Ostdeutschland in den ersten Jahren nach der Einigung überdurchschnittliche Wachstumsraten vorweisen konnte, stieg die Wirtschaftsleistung im ersten Halbjahr 1996 erstmals nicht weiter an und droht 1997 noch weiter abzunehmen. Die vielbeschworene Angleichung an den Westen steht immer noch aus. Nur 10 % der gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung entfallen auf den Osten, zur gesamtdeutschen Industrieproduktion tragen die neuen Länder nur 5 % und zum Export lediglich 2 % bei. Die Industriedichte ist seit der Wende auf ein im internationalen Vergleich äußerst niedriges Niveau gefallen. Selbst Kritiker westdeutscher Industrielastigkeit beurteilen den Prozeß der Deindustrialisierung im Osten inzwischen skeptisch. Unbeschadet der Tatsache, daß im Zuge des langfristigen Trends der zunehmenden Tertiärisierung der Wirtschaft auch in den alten Bundesländern der Anteil des industriel-

len Sektors weiter abnehmen dürfte, bleibt ein ostdeutscher Aufholbedarf gegeben. Das Investitionsklima ist – nicht zuletzt aufgrund der Politik der Bundesregierung – weiterhin schlecht. Der ostdeutsche Kapitalstock erreicht erst 40 % des Westniveaus.

In dieser Situation legt die Bundesregierung ein „Sparpaket" vor, mit dem der Anspruch der Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland aufgegeben wird und dessen beschäftigungspolitischer Mißerfolg vorprogrammiert ist. Mit dem Abbau der Arbeitsförderung Ost wird konzeptionslos gerade da gespart, wo der Bedarf am größten ist. Durch die im Arbeitsförderungs-Reformgesetz vorgesehene Reduzierung des Förderumfangs auf das weit niedrigere Westniveau werden im Osten Hunderttausende zusätzliche Erwerbslose in Kauf genommen, ohne daß auf der anderen Seite sinnvolle beschäftigungspolitische Konzepte angeboten wurden.

Im Prozeß der wirtschaftlichen Umstrukturierung Ostdeutschlands kam und kommt der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine spezifische Funktion zu. Anders als im Westen, wo sich Arbeitsförderung lange auf die Integration arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen konzentrierte, ging es im Osten darum, kurzfristig auf einen Strukturbruch und die weitreichende Freisetzung einer – in großen Teilen hochqualifizierten – Erwerbsbevölkerung zu reagieren. Zudem konnte mit Hilfe der Arbeitsförderung die wirtschaftsnahe und soziale Infrastruktur im Osten zeitweise erhalten bzw. ausgebaut werden. Mit der Einführung der produktiven Arbeitsförderung wurde – gemäß der Forderung „Arbeit statt Arbeitslosigkeit" zu finanzieren – erstmals die direkte Nutzung von Mitteln der Arbeitsförderung für strukturpolitische Projekte zugelassen, um zur Entwicklung von Infrastruktur und der Beseitigung von Investitionshemmnissen beizutragen. Dieser Ansatz einer stärkeren Verzahnung von Arbeitsmarkt und Strukturpolitik war ein Schritt in die richtige Richtung, dem weitere folgen müssen.

Der Beschäftigungspolitik ist in den nächsten Jahren Vorrang einzuräumen. Notwendig ist ein Strategiebündel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, das neben ökonomischen Anreizen, der Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, konsequenter Arbeitszeitverkürzung und dem Abbau von Überstunden auch weiterhin öffentlich geförderte Beschäftigung umfaßt. Erforderlich sind aber insbesondere – vor allem mit Blick auf die Situation in Ostdeutschland – Förderansätze, die Instrumente der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik effizient miteinander verknüpfen. Denn gerade in Ostdeutschland ist eine Förderung vonnöten, die einerseits auf die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen gerichtet ist, und andererseits die Ausstattung der Wirtschaft mit neuen, technologisch hochwertigen Kapitalgütern unterstützt. Besonders in kleinen und mittleren Unternehmen ist die Beschäftigungsintensität oft hoch, die Kapitalausstattung aber zu gering. Insofern ist eine solche integrierte Förderung nur sinnvoll, wenn sie die unterschiedlichen Bedarfe der verschiedenen Betriebsgrößen, der einzelnen Branchen und Regionen aufgreift. Sie ist einzubinden in regionale Strukturpolitik.

Öffentliche Investitionshilfen führen oftmals zur Anwendung exzessiv arbeitssparender, kapitalintensiver Produktionsverfahren und tragen so zur Verschärfung des ostdeutschen Beschäftigungsproblems bei. Lohnsubventionen dagegen können aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation in einzelnen Wirtschaftssektoren, Branchen und Unternehmen zur Konservierung unproduktiver Strukturen führen, notwendige Anpassungen an veränderte Bedingungen verhindern und zu Strukturverzerrungen und Mitnahmeeffekten führen. Eine auf den Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse ausgerichtete Förderung hat also die Vorzüge der gegenwärtig praktizierten Investitions- und Beschäftigungsförderung miteinander zu kombinieren und gleichzeitig deren Nachteile zu vermeiden. Unspezifische Lohnsubventionen, wie sie die Bundesregierung im Rahmen des Entwurfs für ein Arbeitsförderungs-Reformgesetz vorschlägt, sind weder strukturpolitisch eingebunden noch tragen sie den spezifischen Bedingungen ostdeutscher Wirtschaftsentwicklung Rechnung. Auch das Ziel der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen ist hier völlig aus dem Blick geraten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Voraussetzungen für eine Verknüpfung von Investitions- und Lohnförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftstruktur" zu schaffen.

   Mit der Gemeinschaftsaufgabe existiert ein Instrumentarium regionaler Wirtschaftsförderung, das wesentlich auf strukturschwache Regionen ausgerichtet ist und schwerpunktmäßig in den neuen Bundesländern zur Anwendung kommt. Ziel der verknüpften Förderung sollte die Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen vor allem in Ostdeutschland sein;

2. hierbei insbesondere die folgenden Eckpunkte zu berücksichtigen:

   – Zur Finanzierung der Lohnförderung sind Mittel der Arbeitsförderung in die Gemeinschaftsaufgabe einzustellen.

     Mit den Lohnkostenzuschüssen nach § 249 h des Arbeitsförderungsgesetzes ist die Nutzung von Mitteln der Arbeitsförderung für strukturpolitische Zielsetzungen in Ostdeutschland bereits in das Arbeitsförderungsgesetz eingeführt. Mit der Einbindung von Mitteln der Arbeitsförderung in die regionale Strukturpolitik könnten zusätzliche Möglichkeiten der Kofinanzierung erschlossen werden.

   – Der Vorrang regionaler Strukturpolitik in der Gemeinschaftsaufgabe ist stärker zu betonen als bisher.

     Anknüpfend an den 24. und 25. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe ist die Erstellung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte, in denen die Entwicklungsziele und Handlungsprioritäten der Region festgelegt sind, besser zu fördern. Die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe relevanten Politikbereiche sind aufeinander abzustimmen und miteinander zu verzahnen. Projekte, die sich in diese

regionalen Entwicklungskonzepte einfügen, werden vorrangig gefördert.

- Die Beteiligung der regionalen Akteure bei der Erstellung der regionalen Entwicklungskonzepte ist auszubauen, und den Akteuren ist ein Mitspracherecht bei der Vergabe einzuräumen.

  Hierbei ist auf die in den neuen Bundesländern bereits existierenden Landes- und Regionalstrukturen, wie z. B. die Landesentwicklungsgesellschaften und -agenturen und die Regionalbeiräte, aufzubauen. Die Ausbildung von Parallelstrukturen ist zu vermeiden.

- Es ist darauf hinzuwirken, daß die Förderkriterien der Gemeinschaftsaufgabe mit denen der EU-Strukturfonds kompatibel sind und eine sinnvolle Kombination und ggf. auch Integration der einzelnen regionalpolitischen Förderprogramme gewährleistet ist.

  Die Gemeinschaftsaufgabe ist entsprechend zu reformieren. Die Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel ist sicherzustellen.

- Ein befristetes und vorrangig auf die neuen Bundesländer ausgerichtetes Förderverfahren ist zu entwickeln, das die Vorzüge der gegenwärtig im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe praktizierten Investitionsförderung mit denen der produktiven Arbeitsförderung vereinigt, gleichzeitig aber die Nachteile beider Förderansätze vermeidet.

  In wirtschaftspolitischer Perspektive hat dieses Verfahren eine Gleichbehandlung der Faktoren Kapital und Arbeit, in arbeitsmarktpolitischer Perspektive die Schaffung dauerhafter, zukunftsfähiger Arbeitsplätze zu gewährleisten;

3. das Förderverfahren folgendermaßen auszugestalten:

   - In den in der Gemeinschaftsaufgabe ausgewiesenen Fördergebieten wird kleinen und mittleren Unternehmen (bis zu 250 Beschäftigte) eine Wahlmöglichkeit zwischen einem Investitionszuschuß und einem pauschalierten Lohnkostenzuschuß eingeräumt. Fördervoraussetzung ist ein bestimmtes Mindestinvestitionsvolumen und die gleichzeitige Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen. Die Bewilligung der Förderhöchstsätze ist – entsprechend den Kriterien der Gemeinschaftsaufgabe – an die Durchführung von Investitionen mit besonderen Struktureffekten gebunden. Zu den „besonderen Struktureffekten" zählen z. B. die Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen in Regionen mit schwerwiegenden Arbeitsmarktproblemen, im Umweltschutz oder speziell für Frauen und Jugendliche. Ein integriertes regionales Entwicklungskonzept muß vorliegen.

   - Die Bestimmungen des Arbeitsförderungsgesetzes, nur Arbeiten zu finanzieren, die im öffentlichen Interesse liegen oder die ohne Förderung nicht bzw. erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden können, entfallen, soweit

Lohnkostenzuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe vergeben werden. Die vorgeschlagene Beschäftigungsförderung ist strikt auf den ersten Arbeitsmarkt gerichtet. Eine Substitution regulärer durch subventionierte Beschäftigung ist durch Ausgestaltung der Förderbedingungen auszuschließen. Ineffizienzen aktiver Arbeitsmarktpolitik, wie sie sich unter den gegenwärtigen Bedingungen etwa durch die nicht eindeutige Anforderung an ABS-Gesellschaften, gleichzeitig marktnah und marktfern zu sein, ergeben, können so vermieden werden.

– Als zusätzlich sollen Arbeitsplätze gelten, die über die Anzahl der in den letzten zwölf Monaten bestandenen Arbeitsplätze hinaus geschaffen werden. Diese Bedingung verhindert, daß Unternehmen erst Entlassungen vornehmen und die freien Stellen dann wieder mit subventionierten Arbeitskräften besetzen.

– Bei den Investitionszuschüssen wird zusätzlich zu der im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe bereits existierenden regionalen Differenzierung der Zuschußhöhe eine Differenzierung nach Wirtschaftssektoren und Branchen eingeführt, die mit den regionalen Entwicklungskonzepten abzugleichen ist. Die Förderung darf einen Höchstbetrag pro zusätzlich geschaffenem Arbeitsplatz nicht überschreiten. Die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe bisher übliche Differenzierung der Zuschußhöhe nach Unternehmensgröße bleibt im Grundsatz erhalten.

Nimmt das Unternehmen alternativ die Lohnförderung in Anspruch, so kann es für jeden zusätzlich eingestellten Beschäftigten, der vorher arbeitslos war, einen befristeten pauschalierten Lohnkostenzuschuß erhalten. Für die geförderten Unternehmen besteht eine Nachbeschäftigungspflicht. Durch Begrenzung der Lohnzuschüsse auf einen – nach Branchen zu differenzierenden – Prozentsatz der förderfähigen Investitionen ist ein Mindestmaß an Kapitalausstattung sicherzustellen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen positiv zu beeinflussen. Die Vergabe von Lohnkostenzuschüssen ist so auszugestalten, daß ihre Inanspruchnahme für Unternehmen, die neue Arbeitsplätze schaffen, eine attraktive Alternative zum Investitionskostenzuschuß darstellt. Die Bezuschussung greift weder in die Tarifautonomie ein noch schreibt sie untertarifliche Bedingungen fest.

Durch die eingeräumte Wahlmöglichkeit zwischen Lohn- und Investitionszuschuß sowie die vorgeschriebenen Förderhöchstbeträge ist eine zu starke Unterstützung kapitalintensiver Herstellungsverfahren ausgeschlossen.

– Um eine deutlich ausgeprägte Förderpräferenz für neugeschaffene Arbeitsplätze in kleinen und mittleren Unternehmen zu schaffen, besteht für Firmen mit mehr als 250 Beschäftigten die beschriebene Wahlmöglichkeit nicht. Sie haben aber weiterhin Anspruch auf Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe. Die absolute Zu-

schußobergrenze für Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten wird jedoch zurückgeführt.

– Die an Zuweisung von Arbeitslosen gekoppelten Lohnkostenzuschüsse sind für Unternehmen oft unattraktiv, weil die zugewiesenen Arbeitslosen den unternehmensindividuellen Qualifikationsanforderungen nicht entsprechen. Aus diesem Grund sind die Zuweisungskriterien so auszugestalten, daß nicht die Dauer der Arbeitslosigkeit entscheidendes Kriterium ist. Zudem könnte die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe geschaffene Möglichkeit der Förderung von nicht-investiven Tatbeständen genutzt werden, um erforderliche Qualifizierung einzustellender Beschäftigter zu finanzieren.

– Es ist sicherzustellen, daß das Verfahren sich ohne größeren Aufwand im Rahmen der bisherigen Förderung nach der Gemeinschaftsaufgabe abwickeln läßt, um verwaltungstechnischen Mehraufwand zu vermeiden.

Bonn, den 6. November 1996

Marieluise Beck (Bremen)
Annelie Buntenbach
Matthias Berninger
Andrea Fischer (Berlin)
Rita Grießhaber
Antje Hermenau
Kristin Heyne
Monika Knoche
Kerstin Müller (Köln)
Simone Probst
Christine Scheel
Irmingard Schewe-Gerigk
Ursula Schönberger
Werner Schulz (Berlin)
Marina Steindor
Margareta Wolf (Frankfurt)
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333